



HONOROWY PATRONAT PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
BRONISŁAWA KOMOROWSKIEGO

Prof. dr hab. Dariusz Milczarek
Centrum Europejskie, Uniwersytet Warszawski
Dr Kamil Zajązkowski
Centrum Europejskie, Uniwersytet Warszawski

EKSPERTYZA

Główne problemy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej - polski punkt widzenia

Z punktu widzenia Polski członkostwo w Unii Europejskiej stanowi – obok członkostwa w NATO – główny instrument zabezpieczenia oraz realizacji naszych podstawowych interesów narodowych. Z tego względu jak najbardziej żywotne znaczenie dla naszego kraju ma aktualny i przyszły rozwój procesów integracyjnych w ramach Unii, które z polskiego punktu widzenia powinny prowadzić do jej wzmocnienia pod każdym względem: politycznym, ekonomicznym, militarnym, społeczno-kulturowym itd.

Otoczenie zewnętrzne a pozycja międzynarodowa UE i Polski

Unia Europejska stoi obecnie w obliczu ogromnych wyzwań, które z jednej strony wynikają z ewolucji jej sytuacji wewnętrznej, a z drugiej – pojawiają się w rezultacie zmian w otoczeniu międzynarodowym UE. Wyzwania te obejmują m.in. głęboki kryzys nie tylko gospodarczy, ale także instytucjonalny i polityczno-ideowy, prowadzący w ekstremalnych sytuacjach do podważania samej idei integracji Europy. W odniesieniu do sytuacji zewnętrznej mamy natomiast do czynienia m.in. z załamywaniem się dotychczasowego globalnego modelu wolnorynkowego, liberalnego porządku gospodarczego i społeczno-politycznego, idący w parze ze zmianami w ogólnoświatowym układzie sił toczącymi się na niekorzyść państw Zachodu.

Wspólnym mianownikiem dla tych wszystkich problemów jest to, że w pośredni lub bezpośredni sposób wiążą się z otoczeniem zewnętrznym, w jakim funkcjonuje UE. Procesy integracyjne w Europie nie zachodzą bowiem w międzynarodowej próżni: wprowadzie Unia Europejska jest potężnym graczem mogącym w istotny sposób wpływać na to, co dzieje się na scenie globalnej, to jednocześnie sama podlega bardzo silnym oddziaływaniom ze strony świata zewnętrznego. Wymownym tego przykładem są następstwa obecnego kryzysu ukraińskiego, który kolejny raz pokazał wyraźnie, w jak wielkim stopniu sytuacja poza granicami Unii może wpływać zarówno na jej pozycję międzynarodową, jak też na jej sytuację wewnętrzną.

Wszystko to oznacza, że coraz większego znaczenia nabiera sfera szeroko rozumianych relacji UE ze światem zewnętrznym. Przejawia się to nie tylko rosnącą rolą wymiany gospodarczej i handlowej z zagranicą, ale także coraz większą wagą zagadnień

związanych z polityką zagraniczną i bezpieczeństwem. Można zatem stwierdzić, że od tego, w jaki sposób UE będzie w stanie rozwiązywać problemy płynące z otoczenia międzynarodowego, w dużym lub może nawet decydującym stopniu zależą przyszłe losy Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, w tym Polski. Zagadnienie to staje się tym bardziej palące, że wyraźnie widać rysujące się słabości UE, w wielu przypadkach nie mającej odpowiednich możliwości wpływania na najważniejsze wydarzenia na arenie globalnej.

Jednym z głównych tego powodów jest nierównomierność w rozwoju oraz brak koordynacji pomiędzy elementami składającymi się łącznie na kompleksową kategorię, którą określić można jako polityka zewnętrzną UE. W skład tej kategorii wchodzi dwa zasadnicze komponenty: stosunki gospodarcze z zagranicą oraz polityka zagraniczna i bezpieczeństwa.

W odniesieniu do komponentu ekonomicznego można stwierdzić, że jest on stosunkowo dobrze rozwinięty. Dowodzą tego podstawowe wskaźniki makroekonomiczne pokazujące, że łącznie państwa członkowskie UE wytwarzają około ¼ globalnego PKB, przewyższając w tym względzie Stany Zjednoczone; zajmują pierwsze miejsce w handlu światowym itd. W tym sensie ekonomiczną pozycję UE w stosunkach międzynarodowych można oceniać jako bardzo wysoką.

Słabości polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE

Natomiast unijna Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB) i będąca jej pochodną Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) pozostają w porównaniu z integracją ekonomiczną słabiej rozwinięte i przy tym mniej skuteczne. Unia Europejska nie dysponuje bowiem odpowiednim systemem formułowania i realizacji swej polityki zagranicznej. Wynika to z szeregu przedstawionych poniżej, najważniejszych problemów, które wiążą się ze sobą lub z siebie wynikają.

1. **Brak spójności w ramach unijnej polityki zewnętrznej.** Przejawia się to brakiem koordynacji zarówno pomiędzy jej komponentem ekonomicznym i polityczno-obronnym, jak też pomiędzy polityką prowadzoną przez Unię i politykami poszczególnych państw członkowskich. Wprawdzie traktat lizboński próbował temu zaradzić, wprowadzając specjalne postanowienia w tym zakresie, ale niestety wagę tych zapisów zmniejsza fakt, że WPZiB i WPBiO są nadal traktowane w sposób odrębny. Postulaty spójności pozostają zatem głównie na papierze. Nakłada się na to postawa państw członkowskich, które odnoszą się z dużym sceptycyzmem do ściślejszej koordynacji działalności w zakresie ich własnych polityk zagranicznych. Pragną one bowiem wykorzystać unijną politykę zewnętrzną także do umacniania własnej pozycji politycznej i ekonomicznej w relacjach z krajami trzecimi, co jest dodatkowo potęgowane sytuacją kryzysową w UE i coraz bardziej widocznym dążeniem poszczególnych krajów do egoistycznej ochrony swoich własnych interesów.
2. **Brak odpowiedniej woli politycznej wyrażanej przez wszystkich członków UE do zacieśnienia integracji europejskiej w sferze polityczno-obronnej.** Obecnie zdecydowana większość krajów unijnych nie jest gotowa na scedowanie większej części swych suwerennych uprawnień w dziedzinie obronności i dyplomacji na ponadnarodowe organy wspólnotowe. Wynika to m.in. z faktu, że często występują odmienne podejścia opowiadające się za rozwojem modelu opartego na współpracy międzyrządowej i wręcz negujące potrzebę czy użyteczność rozwiązań wspólnotowych. Oznacza to, że koncepcja większego uwspólnotowienia polityki zagranicznej budziła i nadal budzi żywe kontrowersje oraz sprzeciwy w łonie Unii Europejskiej. (Wyraźnie niechętnych ideom wspólnotowym jest szereg państw członkowskich, w tym tradycyjnie Wielka Brytania).
3. **Brak jasnego określenia celów unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz podejmowania przemyślanych kroków dla ich realizacji.** Jednym słowem, Unii brakuje strategicznej wizji. Wprawdzie w 2003 r. UE przyjęła Europejską Strategię Bezpieczeństwa, ale w obecnej, skomplikowanej i groźnej sytuacji

międzynarodowej jest ona niekompletna i brak jej szerszego spojrzenia. Stanowi to jeden z zasadniczych powodów tego, że Unia Europejska i jej państwa członkowskie reagują zbyt późno na kryzysy międzynarodowe, które coraz bardziej wychodzą poza zasięg ich możliwości dyplomatycznych i wojskowych, opartych na niejasnych założeniach strategicznych.

4. **Brak jednego, sprawnie działającego ośrodka decyzyjnego na szczeblu ogólnounijnym w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.** Praktyka polityczna wskazuje bowiem na potrzebę funkcjonowania takiego ośrodka, który by inicjował, realizował, koordynował i nadzorował przedsięwzięcia w zakresie tej polityki. Problemu tego nie rozwiązał traktat lizboński, chociaż pojawiły się w nim nowe, słuszne rozwiązania, jak uzyskanie przez Unię podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Jednocześnie jednak traktat ten nie wprowadził mechanizmów sprzyjających większej zgodności działania państw członkowskich w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, zachowując specyfikę tej polityki, opierającej się na zasadach współpracy międzyrządowej, obowiązywaniu jednomyślności w podejmowaniu decyzji i wykluczeniu stosowania aktów prawodawczych. W tej sytuacji stworzenie nowych instytucji w rodzaju Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa czy podległej mu służby dyplomatycznej (Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych) nie zmieniło zasadniczo niekorzystnej sytuacji.
5. **Brak odpowiedniego finansowania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE oraz państw członkowskich.** Na WPZiB oraz WPBiO przeznaczają się zaledwie 3,5% sum przyznawanych na prowadzenie całej polityki zewnętrznej Unii, która z kolei osiąga najniższy poziom finansowania spośród wszystkich głównych pozycji budżetowych UE. Największym problemem jest jednak niewystraszający poziom budżetów wojskowych krajów unijnych, szczególnie widoczny w porównaniu z wydatkami na obronę ponoszonymi przez Stany Zjednoczone: większość krajów unijnych przeznaczają na ten cel ok. jedynie 1,5% PKB, podczas gdy USA – blisko 4,5%. (Do nielicznych wyjątków należy Polska, dążąca do osiągnięcia wskaźnika 2% PKB.) Istotną kwestią nie jest tu nawet sama wysokość nakładów na zbrojenia, ale fakt braku koordynacji na szczeblu unijnym, powodujący, że teoretycznie imponujący potencjał militarny UE nie może być efektywnie wykorzystywany przez Unię jako całość.
6. **Brak autonomicznego potencjału militarnego pozwalającego Unii na skuteczne działania na arenie międzynarodowej.** Zręby własnych sił zbrojnych (w formie tzw. sił szybkiego reagowania) UE zaczęła tworzyć dopiero w 1999 r., ale realizacja tego ambitnego zamierzenia napotyka ogromne trudności. W efekcie UE podejmuje jedynie cywilne i wojskowe operacje w ramach WPBiO, m.in. na Bałkanach czy w Afryce. Misje te mają jednak charakter doraźny i stanowią najczęściej uzupełnienie działań sił ONZ, NATO czy organizacji regionalnych. Wszystko wskazuje na to, że europejskie siły wojskowe jeszcze długo nie będą zdolne do samodzielnego prowadzenia większych operacji za granicą.
7. **Brak zdolności do adekwatnego ustosunkowania się do poszczególnych kryzysów międzynarodowych, z którymi UE jest konfrontowana.** Lista porażek jest bardzo długa: nie uwzględniając nawet wcześniejszych problemów, wskazać można konflikt iracki z 2003 r., wojnę rosyjsko-gruzińską i kryzys w Kosowie w 2008 r., wydarzenia „arabskiej wiosny”, kończąc na obecnym kryzysie na Ukrainie czy wojnie w Iraku i Syrii. We wszystkich tych przypadkach Unia – z powodów wskazanych wyżej – nie miała ani możliwości, ani woli politycznej, aby już nie tylko próbować rozwiązywać, ale po prostu koherentnie reagować na pojawiające się kryzysy, z których część zagrażała lub nadal zagraża jej żywotnym interesom geostrategicznym.

Ekonomiczny olbrzym, polityczno-militarny karzeł

Reasumując, można stwierdzić, że na arenie międzynarodowej Unia Europejska dysponuje statusem swoistego mocarstwa, które w wymiarze ekonomicznym ma zasięg światowy, natomiast w wymiarze polityczno-militarnym ogranicza się co najwyżej do skali regionalnej. Mówiąc obrazowo, pomimo widocznego w ostatnim półwieczu ogromnego wzrostu znaczenia w świecie, Unia Europejska w skali globalnej pozostaje ekonomicznym olbrzymem i zarazem polityczno-militarnym karzełem.

Oznacza to, że w porównaniu z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych UE nie ukształtowała oraz nie stosuje w pełni efektywnie kompletnego zestawu instrumentów, jakimi mogłaby dysponować w sferze stosunków z zagranicą. Z tego powodu nie wykorzystuje wszystkich swych obecnych i potencjalnych atutów, a więc tym samym nie gwarantuje ochrony całości interesów Unii oraz jej państw członkowskich.

Rekomendacje dla polskich decydentów

Z punktu widzenia interesów Unii Europejskiej, a zwłaszcza samej Polski, byłaby jak najbardziej pożądana redefinicja oraz reforma unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zmiany te powinny prowadzić do wydatnego wzmocnienia tej polityki, w realizacji czego pomocne mogłoby być wprowadzenie w życie poniższych rekomendacji.

- 1) W polskim interesie narodowym leży takie kształtowanie procesu integracji, który prowadziłby do **większego zrównoważenia całego potencjału, jakim dysponuje Unia Europejska na arenie międzynarodowej**, czyli wyraźnego wzmocnienia jego komponentu polityczno-wojskowego. W praktyce okazuje się bowiem, że w obecnej sytuacji międzynarodowej dysponowanie tylko potęgą gospodarczą nie wystarcza, aby skutecznie zabezpieczać podstawowe interesy geopolityczne Unii i jej państw członkowskich.
- 2) W związku z tym Polska powinna dążyć także do **zwiększenia stopnia spójności unijnej polityki zewnętrznej**. Oznacza to konieczność potraktowania WPZiB i WPBiO jako immanentnych części kompleksowej strategii działania UE w świecie, która przewidywałaby wykorzystanie wzajemnie wspierających się elementów, tj. handlu, pomocy rozwojowej, dyplomacji i instrumentów wojskowych. Brak takiej koordynacji i ścisłej współpracy w polityce zewnętrznej wpływa negatywnie na pozycję UE i możliwości jej oddziaływania w stosunkach międzynarodowych.
- 3) Polska powinna popierać postulat **większego uwspólnotwienia unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa**. Postulat ten nie może oznaczać żadną miarą opowiedzenia się za określoną opcją polityczną czy ideologiczną. Nie jest bowiem sprawą przesądzoną, jaki kierunek przybierze dalszy rozwój Unii Europejskiej. Nie brakuje wszakże poglądów, że integracja europejska nie musi, czy wręcz nie powinna rozwijać swego wymiaru międzynarodowego. Tym samym postulat większego uwspólnotwienia WPZiB oraz WPBiO należy rozpatrywać tylko w kontekście praktycznego zwiększenia ich spójności i efektywności.
- 4) Kolejny postulat polskiej dyplomacji powinien dotyczyć **stworzenia silnego ośrodka decyzyjnego oraz odpowiednich struktur i mechanizmów w zakresie realizacji unijnej polityki zagranicznej**. Ułatwiałoby to uzgadnianie lub przynajmniej koordynację stanowisk oraz działań wszystkich państw członkowskich UE i tym samym pozwoliłoby uniknąć pożałowania godnej kakofonii głosów, kompromitującej całą Unię i pozbawiającej jej możliwości skutecznego działania na arenie globalnej.
- 5) Wprawdzie większość postanowień Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r. jest jak najbardziej słuszna, to istnieje konieczność jej zrewidowania. Unii Europejskiej potrzebna jest realistyczna strategia mająca rzeczywisty wpływ na politykę zagraniczną prowadzoną zarówno na szczeblu ogólnounijnym, jak też przez poszczególne państwa członkowskie. W polskim interesie leży **ustanowienie nowej, zrewidowanej strategii bezpieczeństwa UE**, która uwzględniałaby zmianę sytuacji międzynarodowej i pojawienie się realnych zagrożeń dla pokoju w Europie.

- 6) Skuteczne przeciwdziałanie obecnym i przyszłym zagrożeniom będzie wymagać **bliskiego współdziałania ze Stanami Zjednoczonymi, przede wszystkim w ramach NATO**. Uczestnictwo w Sojuszu Atlantyckiego to kluczowy element zapewnienia bezpieczeństwa dla Europy i Polski. Z tego względu nasz kraj powinien dążyć do tego, by Unia Europejska odpowiednio wykorzystywała wszelkie możliwości wynikające z rozwoju partnerstwa z NATO, zwłaszcza w wymiarze operacyjnym. Zacieśnienie relacji UE – NATO w kontekście jasnego sprecyzowania zadań Sojuszu po jego ostatnim szczycie w Newport wydaje się koniecznością.
- 7) Aktywny udział w zarysowanych wyżej przedsięwzięciach będzie wymagać wypracowania **optymalnej formuły uczestnictwa** w nich. Polska dyplomacja powinna zatem starać się podejmować wszelkie możliwe działania pozwalające jej na wywieranie realnego wpływu na kształtowanie oraz realizację polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Uzyskać to można m.in. dzięki osiągnięciu porozumień z partnerami unijnymi w konkretnych sprawach czy też aktywnemu promowaniu udziału Polaków w strukturach decyzyjnych UE w zakresie polityki zagranicznej, w tym zwłaszcza w ramach Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Konkluzje

Obecnie Unia Europejska stoi przed koniecznością dokonania historycznego wyboru dotyczącego dalszego rozwijania – lub nie – swej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Od dokonania tego wyboru zależy w znacznej mierze przyszłość UE, zaś najgorszym rozwiązaniem byłoby niepodejmowanie jasnych decyzji. Biorąc jednak pod uwagę rozliczne słabości Unii w tej dziedzinie można mieć uzasadnione obawy co do jej przyszłości jako silnego, aktywnego aktora w stosunkach międzynarodowych. Przeżywany przez nią aktualnie wielowarstwowy kryzys sprzyja narastaniu nastrojów antyunijnych i egoizmów narodowych, bardzo groźnych właśnie w sferze polityki zagranicznej. Co gorsze, poważniejszym problemem wydają się słabości czy – jak uważają niektórzy – po prostu cechy strukturalne, jakie immanentnie i na stałe wpisane są w mechanizmy oraz instytucje unijne zajmujące się polityką zagraniczną, ograniczając jej efektywność.

Patrząc z punktu widzenia Polski, kraju tak mocno zaangażowanego w procesy integracji europejskiej, należy mieć mimo wszystko nadzieję, że bez względu na to, jaka zostanie ostatecznie przyjęta formuła prawno-organizacyjna unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Unia Europejska będzie w stanie zajmować w przyszłości wysokie, należne jej miejsce na scenie globalnej. W interesie Polaków oraz wszystkich Europejczyków nie leży przecież utrzymywanie sytuacji, w której najpotężniejsze ugrupowanie integracyjne świata nadal będzie gospodarczym olbrzymem i polityczno-militarnym karłem.